
CAPÍTULO II

Infraestructura y gobernabilidad en el MERCOSUR

Por: NOEMÍ B. MELLADO y MARÍA LUCIANA ALI

Presentación

Luego de las transformaciones económicas de los países centrales iniciadas en los años setenta, los países latinoamericanos emprendieron un proceso de reestructuración productiva y reinserción internacional a través de la integración económica que alcanzó su mayor dinamismo en los años noventa. Esta estrategia de integración económica y modernización productiva en el marco de los procesos de globalización, se fue desarrollando con lógicas y formas de articulación territorial de carácter privado, produciéndose una refuncionalización neocapitalista del espacio, controlado por la actuación empresarial de los grandes grupos económicos (Cicoella, 1998; Roffman Marquez, 1995).

Así es como entran en crisis las políticas territoriales, especialmente las de desarrollo regional y planificación urbana y regional, en búsqueda de las potencialidades de crecimiento de cada región, llevando a la tesis del desarrollo endógeno y a una revisión de las ideas del centro periferia¹, tratando de minimizar el alejamiento de los centros y mejorando la accesibilidad de los mercados a través de

¹ La teoría del crecimiento endógeno condujo a que se centrara la atención en mejorar el potencial de crecimiento local autónomo, tratando de aumentar la tasa de creación de nuevas empresas y puestos de trabajo, fortaleciendo las economías externas para las empresas locales con mejoras en infraestructura y formación en la mano de obra y canalizando los servicios financieros de mayor calidad para las economías locales. Se recomendó políticas regionales más descentralizadas para acercarlas a las necesidades de las economías locales. En cuanto a la teoría desarrollada

obras de infraestructura y de información (Mellado-Gajate, 1998: 101). Por tanto, la organización espacial a diferentes escalas –global, regional, subregional, nacional y local– determinó la inclusión/exclusión de lugares, mercados, sectores productivos y sociales (Cicolella, 1998: 81) *y un desarrollo territorial regional y urbano, desigual y contrastado* (Roffman-Marquez, 1995:92).

En esa dirección y desde la creación del MERCOSUR, la infraestructura constituyó un tema recurrente de los gobiernos de los países integrantes poniéndose de manifiesto en sucesivas Cumbres Presidenciales. Así, en la I Cumbre los Jefes de Estado consideraron la construcción, en manos del sector privado, de un eje rodoviario en el Cono Sur que permita ligar en una primera etapa las ciudades de Porto Alegre y Buenos Aires y en una segunda extenderse al Paraguay y de éste al Pacífico. De esta forma la infraestructura fue adquiriendo importancia como factor de promoción del desarrollo económico y la competitividad –que se encontraba ligada para su éxito a la coordinación inter-estatal–, destacándose simultáneamente la proyección internacional como una dimensión adicional. Su sustento resultaba de la pérdida relativa que en la producción mundial sufriera Sudamérica a diferencia de los países asiáticos.

Estas transformaciones ponen en evidencia la crisis de un ciclo de integración surgido en la década de los sesenta pero también el afianzamiento de la condición de subordinación de los países a los centros financieros internacionales, convirtiendo al mercado regional en un área de expansión de las finanzas y del comercio de las economías centrales, ya que esos acuerdos reposaban sobre los “*flujos de inversión directa y de capitales y sobre las redes internalizadas de las empresas transnacionales*” (Guillen Romo, 2001:368), buscando que la integración de la economía y la política mundial adquiriesen una interdependencia creciente, como precondition y rasgo característico del estilo de desarrollo adoptado².

El siglo XXI nos enfrenta a diferentes retos políticos, económicos, sociales, estratégicos y de seguridad, que plantean las relaciones internacionales de estos tiempos y nace en un escenario de in-

por Prebisch y Singer, su atención se ubica en el análisis de la relación de dominación y dependencia, generada por la asimetría entre el centro y la periferia, subordinándose así el estilo de desarrollo a la estrategia de la región central. A principios de los años 70 se retornó esa teoría.

² Sobre el modo de inserción de América Latina en el orden económico internacional, véase Marcos Kaplan (1997), “La integración internacional de América Latina: perspectiva histórica-estructural”.

certidumbre. En el orden internacional, han surgido nuevos polos dinámicos de crecimiento como China, India, Rusia, que modifican la estructura de las relaciones económicas mundiales y cuestionan la vigencia de los centros hegemónicos de posguerra. También la crisis financiera internacional de los últimos años golpeó al capitalismo en su núcleo central debilitando al multilateralismo global y regional y los resultados insatisfactorios de la Ronda de Doha llevan a objetar el orden financiero, monetario y comercial de posguerra. Mientras se registra un decaimiento de la capacidad económica de EE.UU y Europa, la crisis financiera internacional puso al descubierto la incapacidad del sistema capitalista de gestionar la economía y la sociedad (Dos Santos, 2010) y expone tanto al poder del capital como a la debilidad del Estado (Sanchez Parga, 2009).

La lógica de la integración también varió y se orienta a enfrentar las problemáticas derivadas de las dinámicas internas de los propios procesos integrativos, como también la búsqueda de nuevos espacios, de allí la propensión a extender geográficamente los procesos subregionales tratando de articular distintos esquemas y países en procesos más abarcativos o incorporando países de manera individual a esquemas con metas superiores de integración.

Así es que existe un nuevo direccionamiento de los ejes de comercio y relacionamiento económico. En función de ello, los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR, ya en la XIII Cumbre de Montevideo –15 de diciembre de 1997–, pusieron de relieve la importancia de impulsar la integración física, promoviendo el desarrollo de corredores de vinculación interoceánica que favorecieran la integración plena de los países. Esta estrategia subregional fue comprendida en la escala regional sudamericana, ambas orientadas por una visión economicista de la integración física por medio de megaobras de infraestructura que articulan los territorios nacionales e internacionales en función del potencial económico.

Ante la iniciativa de EE.UU. del Área de Libre Comercio Americana –ALCA– Brasil trataría de contraponer una agenda sudamericana a la norteamericana y a instancias del presidente Fernando Henrique Cardoso convocó a la primera Cumbre de Jefes de Estado de América del Sur –Brasilia, setiembre, 2000– en la que participaron los países andinos y mercosureños además de Surinam y Guyana, excluyendo a México³. Allí se abrió el camino hacia la creación de un

³ El “Comunicado de Brasilia” se centró en el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza, el narcotráfico y la promoción de la integración física; respecto a este último tema se consideró que la cons-

espacio económico en Sudamérica para ampliar el comercio y mejorar la infraestructura física asociada al mismo a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana –IIRSA–, que permitiera dar respuesta en este aspecto a problemas regionales. Asimismo se pretendían proyecciones políticas tendientes a profundizar mecanismos de concertación que facilitaran articular posiciones externas conjuntas frente a las negociaciones hemisféricas y multilaterales (Mellado, 2009).

La estrategia sudamericana se va a consolidar en la tercera reunión de Presidentes de América del Sur con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones –CSN– y la aprobación de una Agenda consensuada de proyectos para la infraestructura regional.

Si bien en este siglo el activismo regional va más allá de los acuerdos de liberalización comercial e incluye otros aspectos como los de seguridad regional, cooperación energética y alimentaria, medio ambiente, infraestructura, asimetrías y participación social, tiene otras particularidades derivadas del carácter intergubernamental de sus instituciones, la complejidad de su agenda externa desde que las negociaciones son múltiples y en diferentes niveles, y el déficit democrático por la ausencia de canales efectivos de participación ciudadana. Ello se ve acompañado por una crítica a los enfoques teóricos de la economía del desarrollo en tanto no analiza los factores de localización de la actividad económica en el espacio poniendo el acento en nuevos aspectos como las economías de aglomeración y los rendimientos crecientes (Krugman, 1991).

Pese a los objetivos económicos y comerciales más o menos ambiciosos que han tenido históricamente los procesos de integración latinoamericanos, no se mejoraron las condiciones de bienestar de su población, objetivo primario de toda integración. Las elevadas tasas de crecimiento que se registraran en los últimos años –mayores a un 5%– no fueron capaz de contrarrestar la pobreza que la aqueja: un 33% de la población –180 millones de personas– es pobre y de ella un 13% es indigente –71 millones– y existen 44 millones más de pobres y 9 millones más de indigentes con relación a 1980 en donde los pobres comprendían una mayor parte de la población –40,5%– (CEPAL, 2009).

Asimismo a la hora de definir las vinculaciones comerciales su interdependencia es más retórica que real, ya que mantiene sus

trucción de una adecuada infraestructura de carreteras, vías fluviales y telecomunicaciones era un paso vital para llegar a una integración verdadera.

mayores relaciones con los países centrales y sus exportaciones intrarregionales no han logrado superar el 20% (CEPAL, 2009 a y b).

Autores europeos (De Lombaerde y Garay, 2008: 29) consideran que existe en la región una demanda interna insatisfecha por un nivel de gobernanza regional efectiva que permita proveer bienes públicos regionales como la integración física –infraestructura–. Este nivel de gobernanza corresponde, por lo tanto, al nivel bajo de la política, mientras la gobernabilidad se ocupa de la alta política que, según Prats (2003), correspondería a la capacidad de los gobiernos – y, por extensión, de los acuerdos de integración regional– de formular e implementar decisiones en forma democrática.

Como la IIRSA es un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los países, que busca impulsar la integración y modernización de la infraestructura física –transportes, energía y comunicaciones– bajo una concepción regional del espacio suramericano, es necesario analizar si la política de integración física que propone, tanto en su formulación como implementación, lo es en forma democrática para no afectar la gobernabilidad regional. Entendida ésta como la capacidad de *un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo* (Prats, 2003) y vendría asociada con mayores niveles de democracia y bienestar social que permitan valorar la bondad de la política pública. Con ese fin se concentra la atención de manera particular en el Eje MERCOSUR-Chile el que es comprendido por el proceso subregional mercosureño.

Ambos niveles –gobernabilidad y gobernanza– se complementan en la medida en que, sólo acompañados de gobernabilidad, los bienes públicos alcanzarán los objetivos de impulsar el desarrollo sustentable y mejorar el bienestar social, mientras que sin bienes públicos la gobernabilidad no alcanzará a reducir las desigualdades entre países –conforme a los objetivos de la CSN y la UNASUR–.

En un espacio tan vasto como el del bloque regional, fragmentado y desvertebrado, resulta exigible que la infraestructura física sea concebida en un marco de sustentabilidad ambiental. Sin embargo, la normativa intergubernamental sobre la materia es débil y las decisiones que se toman tanto a nivel subregional como de los Estados, muchas veces son contradictorias.

1. Los Ejes de Integración y Desarrollo –EID–

En cumplimiento del mandato emanado de los Presidentes de América del Sur de la Cumbre de Brasilia, en el mes de diciembre de 2000 en Montevideo, los Ministros de Transporte, Energía y Teleco-

municaciones de los doce países aprobaron un Plan de Acción presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, la Corporación Andina de Fomento –CAF– y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata –FONPLATA–, siguiendo los patrones de la nueva geografía económica (Krugman, 1991).

Constituye un ambicioso programa para la ejecución de proyectos físicos y cambios en las legislaciones, normas y reglamentos nacionales que facilitaría el comercio regional y global. Con el fin de lograr sus objetivos habría que remover las “barreras” físicas, normativas y sociales, lo que supondría realizar grandes obras, armonizar las legislaciones nacionales de los doce países implicados en la IIRSA y ocupar los espacios físicos claves que suelen tener baja densidad de población pero guardan las principales reservas de materias primas y biodiversidad.

Si bien entre los presidentes sudamericanos existía acuerdo sobre la integración física, el consenso no era similar sobre los proyectos concretos. De allí que en la Cumbre presidencial del 2004 en Cuzco –de constitución de la CSN⁴–, se acuerda la definición de 31

⁴ La región se comprometió a impulsar “la concertación política y diplomática” además de la convergencia entre MERCOSUR, CAN y Chile en vista a lograr una zona de libre comercio a la que se asociarían Surinam y Guyana, quedando conformada por doce países latinoamericanos. El propósito explícito fue “consolidar una comunidad latinoamericana para el desarrollo de una visión conjunta que contribuya a fortalecer nuestra participación en los diálogos hemisféricos y globales” (Texto oficial, Declaración de Cuzco); a ello se le adicionó que los Estados partes se comprometían a promover el desarrollo económico, el cual debía asegurar una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible. No había terminado de conformarse cuando en la Cumbre Presidencial sobre Integración Energética realizada en Venezuela –2007–, se cambió la denominación por Unión de Naciones Suramericana y en mayo del 2008 se firmó el Tratado Constitutivo. Conforme al mismo los países miembros entienden que la integración sudamericana debe alcanzarse a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y los avances del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos con el objetivo general de conformar “un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político... con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías” y al mismo tiempo fortalecer el diálogo político con miras a la concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional. (Texto Oficial, art. 2 y 3).

proyectos prioritarios⁵ que constituyen la Agenda de Implementación Consensuada –AIC–.

Este programa de ejecución 2005-2010 lo es en función de los Ejes de Integración y Desarrollo –EID– definidos como, “*franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos de comercio actuales, sobre las cuales las inversiones en infraestructura ayudarán a crear nuevas oportunidades de desarrollo sostenible para sus habitantes*” e identificados como: Andino, Andino del Sur, Capricornio, Hidrovía Paraguay-Paraná, Amazonas, Escudo Guayanés, del Sur, Interoceánico Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolivia⁶. Se agregan los Procesos Sectoriales de Integración –PSI– que “*tienen por objeto identificar los obstáculos de tipo normativo, operativo e institucional que impiden el uso eficiente de la infraestructura básica en la región y proponer acciones que permitan superarlos*”⁷. Se definieron siete: mercados energéticos regionales, sistemas operativos de transporte aéreo, de transporte marítimo y de transporte multimodal, promoción de las tecnologías de información y telecomunicaciones, facilitación de los pasos de frontera y modalidades de financiamiento. Según información del mismo IIRSA la característica que los distingue es ser transversales, incidiendo cada uno de ellos sobre el conjunto de los EID.

Los distintos ejes de integración se constituyen por una canti-

⁵ De ellos 21 son de transporte carretero –5 Eje MERCOSUR-Chile, 2 Eje Capricornio, 5 Eje Interoceánico Central, 3 Eje Amazonas, 2 Eje Perú-Brasil-Bolivia, 4 Eje Escudo Guayanés–; 3 paso de frontera –2 Eje Andino y 1 Eje Interoceánico Central–; 2 infraestructura ferroviaria –Proyecto ferroviario Los Andes-Mendoza, Eje MERCOSUR-Chile, y Anillo ferroviario de Sao Paulo (Norte y Sur), Eje Interoceánico Central–; 2 de infraestructura fluvial –Eje Escudo Guayanés y Andino–; 1 proyecto energético –Gasoducto del Noreste Argentino, Eje MERCOSUR-Chile– y 2 proyectos de infraestructura para las Telecomunicaciones –Exportación por Envíos Postales para PYMES e implementación de Acuerdo de Roaming en América del Sur–. En http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/aic_listado_proyectos/aic_listado_proyectos.asp?CodIdioma=ESP.

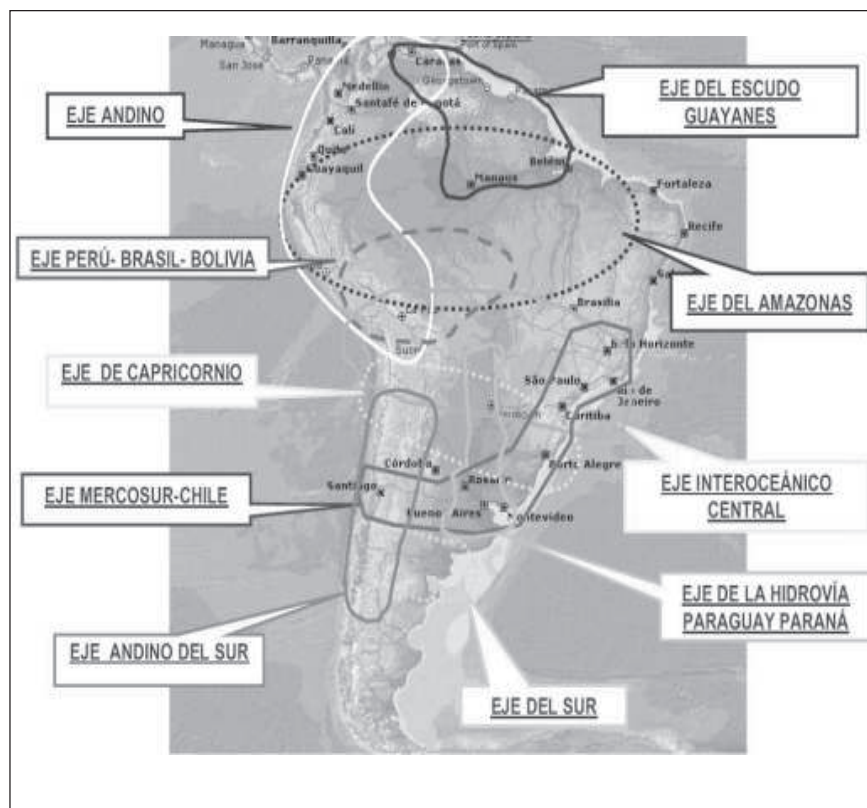
⁶ Los EID establecidos en el plan de Acción de Montevideo de 2000, originariamente eran 12: 1. Eje MERCOSUR, 2. Eje Andino, 3. Eje Interoceánico Brasil-Bolivia-Perú-Chile, 4. Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Suriname, 5. Eje Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata, 6. Eje Multimodal del Amazonas, 7. Eje Marítimo del Atlántico, 8. Eje Marítimo del Pacífico, 9. Eje Neuquén-Concepción, 10. Eje Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta, 11. Eje Bolivia-Paraguay-Brasil 12. Eje Perú-Brasil (Plan de Acción 2000:9) en IIRSA <http://www.iirsa.org/Areas.asp?CodIdioma=ESP>

⁷ En: <http://www.iirsa.org/procesossecint.asp?CodIdioma=ESP>

dad muy variada de proyectos y con montos de inversiones de diversa magnitud, que varían de acuerdo a la integración a lograr en cada uno de ellos como a los intereses que los definen.

Los proyectos que integran la AIC se priorizaron en virtud de su carácter estratégico y por el alto impacto para la integración física y el desarrollo sostenible de la región a partir de los resultados obtenidos durante la fase de planificación territorial y de ordenamiento. La Agenda fue aprobada por el Comité Ejecutivo de la IIRSA en noviembre de 2004 y presentada a los Presidentes de Suramérica en la Cumbre de Cuzco de 2004.

Mapa N° 1. Ejes de Integración y Desarrollo



Fuente: IIRSA

Cuadro N° 1. Proyectos de la AIC

N°	PROYECTO	EJE	Millones de dólares	PAÍSES
1	Duplicación de la Ruta 14	MERCOSUR-Chile	780,00	AR (BR)
2	Adecuación del Corredor Río Branco-Montevideo-Colonia-Nueva Palmira	MERCOSUR-Chile	247,50	UY (AR-BR)
3	Construcción del Puente Internacional Jaguarão-Río Branco	MERCOSUR-Chile	35,00	BR-UY
4	Duplicación del Tramo Palhoça-Osorio (Rodovia MERCOSUR)	MERCOSUR-Chile	989,00	BR (AR-UY)
5	Proyecto Ferroviario Los Andes-Mendoza	MERCOSUR-Chile	3.000,00	AR-CH
6	Ruta Internacional 60 CH (sector Valparaíso-Los Andes)	MERCOSUR-Chile	280,00	CH (AR)
7	Gasoducto del Noreste Argentino	MERCOSUR-Chile	1.000,00	AR (BO)
	TOTAL INVERSION Eje MERCOSUR - Chile		6.331,50	
8	Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza-Yacuibá	Capricornio	10,00	AR-BO
9	Nuevo Puente Presidente Franco-Porto Meira y centro de frontera	Capricornio	60,00	PY-BR
	TOTAL INVERSIÓN Eje Capricornio		70,00	
10	Construcción de la Carretera Pailón-San José-Puerto Suárez	Interoceánico Central	417,00	BO (BR-CH-PE)
11	Anillo Ferroviario de São Paulo (Norte y Sur)	Interoceánico Central	400,00	BR
12	Paso de Frontera Infante Rivarola-Cañada Oruro	Interoceánico Central	1,70	BO-PY
13	Construcción de la Carretera Cañada Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa (1° etapa)	Interoceánico Central	60,00	BO (PY)
14	Carretera Toledo-Pisiga	Interoceánico Central	93,00	BO (CH)
15	Rehabilitación de la Carretera Iquique-Colchane	Interoceánico Central	52,00	CH (BO)
16	Rehabilitación del Tramo El Sillar	Interoceánico Central	120,00	BO (CH-PE)
	TOTAL INVERSIÓN Eje Interoceánico Central		1.143,7	
17	Centro de Frontera de Desaguadero	Andino	7,50	BO-PE
18	Paso de Frontera Cúcuta-San Antonio del Táchira	Andino	2,00	CO-VE
19	Recuperación de la Navegabilidad por el Río Meta	Andino	108,00	CO-VE
	TOTAL INVERSIÓN Eje Andino		117,5	

20	Carretera Pasto-Mocoa	Amazonas	332,00	CO
21	Carretera Paita-Tarapoto-Yurimaguas, Puertos y Centros Logísticos	Amazonas	338,00	PE (BR)
22	Carretera Lima-Tingo María-Pucallpa, Puertos y Centros logísticos	Amazonas	542,80	PE (BR)
23	Puerto Francisco de Orellana	Amazonas	314,20	EC
	TOTAL INVERSION Eje Amazonas		1.527	
24	Pavimentación Iñapari-Puerto Maldonado-Inambari, Inambari-Juliaca/ Inambari-Cusco	Perú-Brasil-Bolivia	1.053,00	PE (BR)
25	Puente sobre el Río Acre	Perú-Brasil-Bolivia	12,00	BR-PE
	TOTAL INVERSIÓN Eje Perú – Brasil - Bolivia		1.065	
26	Carretera Boa Vista-Bonfim-Lethem-Georgetown (1° etapa: estudios)	Escudo Guayanés	3,30	GY-BR
27	Puente sobre el Río Takutu	Escudo Guayanés	10,00	GY-BR
28	Carretera Venezuela (Ciudad Guayana)-Guyana (Georgetown)-Suriname (Paramaribo) (1° etapa)	Escudo Guayanés	0,80	VE-GY-SU
29	Mejoras en la Vía Nieuw Nickerie-Paramaribo-Albina y Cruce Internacional sobre el Río Marowijne	Escudo Guayanés	105,00	SU-GY
	TOTAL INVERSIÓN Eje Escudo Guayanés		119,1	
30	Exportación por Envíos Postales para PYMES	TICs	2,50	Regional
31	Implementación de Acuerdo de Roaming en América del Sur	TICs	0,40	Regional
	TOTAL INVERSIÓN TIC's		2,9	
	TOTAL		10.376,70	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IIRSA.

Como se observa en el Cuadro N° 1 los ejes que presentan mayor cantidad de proyectos son el Andino y el MERCOSUR-Chile. Es éste último el que concentra los mayores volúmenes de inversiones, seguido por el Eje Amazonas.

2. Las críticas en torno a la lógica de su implementación

Uno de los primeros estudios sobre el desarrollo de la infraestructura física sudamericana realizado por el BID, a pedido del go-

bierno de la República Federativa de Brasil en diciembre de 2000, titulado “*Nuevo impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*”, consideró que la región tiene importantes potencialidades en riquezas de recursos naturales, climas diversificados y vastas costas de los océanos Pacífico y Atlántico como también las del mar del Caribe. Además, es una de las pocas regiones del planeta que combina los cuatro recursos naturales estratégicos de este siglo: hidrocarburos, minerales, biodiversidad y agua.

No obstante el patrimonio derivado de sus riquezas naturales, entiende que el principal problema que dificulta la integración física y por tanto el mejoramiento de los flujos de mercaderías, personas e inversiones, es su geografía continental. Estos flujos se encuentran dificultados por los severos obstáculos físicos, normativos y sociales en las fronteras y a través de los principales corredores comerciales intra e interregionales (BID, 2000: 12).

Se piensa al continente sudamericano como la suma de cinco “islas” que deben ser unidas: la Plataforma del Caribe –comprende el territorio costero del Caribe Colombiano, Venezuela, Guyana, Surinam y Guayana Francesa–; la Cornisa Andina –compuesta por la falda occidental de la Cordillera de los Andes, desde el istmo de Panamá hasta la Patagonia Chilena–; la Plataforma Atlántica –se extiende desde el Noreste brasileño hasta la Patagonia Argentina, con Paraguay, Uruguay y la Pampa Argentina hasta la Cordillera Andina–; el Enclave Amazónico Central –área de ocupación alrededor de Manaus, por las conexiones fluviales con Porto Velho, hacia el Sur por el río Madeira y el océano Atlántico, hacia el Este por el río Amazonas–; y el Enclave Amazónico Sur –territorio sito entre la Cordillera Andina por el Oeste y el Sur, la Selva Amazónica por el Norte y el Pantanal por el Este. Comprende partes de Perú, Brasil y Bolivia–. Los ejes de integración y desarrollo sobre los que se basó este proyecto atraviesan esas “islas” y tratan de romper esas barreras naturales (Zibechi, 2006:3).

Esa lógica de la naturaleza como “barrera” o como “recurso” (Zibechi, 2006) está presente, no sólo en el informe que se referencia, sino en todos los aspectos del plan y, de este modo, el territorio sudamericano ha sido subdividido conforme a sus potencialidades económicas y estratégicas. Superar las barreras físicas, legales y sociales para poder implementar la IIRSA, supone cambios profundos en la geografía, la legislación de los Estados y las relaciones sociales.

Esta profunda modificación de la geografía persigue la vinculación sudamericana con los mercados globales, en función del regionalismo abierto que sustenta a la iniciativa y en este sentido, en el

Anexo III –Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT)– del “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo” emanado de la II Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002, señala que: *“El desarrollo de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones puede ser entendido esencialmente como un tema de articulación del territorio para facilitar el acceso a mercados en dos dimensiones: por un lado, acceso de materias primas e insumos a centros de producción (incluyendo recursos naturales, energía, productos intermedios, información y servicios, y fuerza laboral); y por otra parte, acceso de la producción a centros de consumo nacionales e internacionales...”*; ello supone que la infraestructura produce una reducción de costos y permite el acceso a los mercados internacionales. En alusión a los ejes de integración y desarrollo también sostiene el Informe, que la provisión de los servicios de infraestructura *“busca promover el desarrollo de negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales”*, adaptándose a la nueva configuración de los negocios de las empresas a nivel mundial.

En efecto, a diferencia del modelo anterior en el que la empresa organizaba todas sus funciones en cada país que operaba, las empresas multinacionales y grandes corporaciones se organizan en forma de red y abarcan todo el planeta, maximizando el valor agregado al concentrar sus funciones en determinadas localizaciones (BID, 2000: 16); esta especialización permitiría aprovechar las economías de escala conforme a Krugman (1991). La nueva configuración espacial de las actividades produce un incremento de los flujos de comercio, información, personas, etc., entre sedes localizadas en diversos países que demandan de infraestructura.

Los ejes o corredores deben combinar una moderna plataforma de telecomunicaciones con la infraestructura necesaria para el transporte intermodal, lo que impone que el transporte terrestre, aéreo y fluvial sea capaz de cargar grandes contenedores que ahora sustituyen el viejo concepto de depósito en el que se guardaban las mercancías.

La nueva configuración de los negocios integrada industrial y productivamente, se establece sobre nuevas relaciones jerárquicas centro-periferia, pero de carácter industrial, como lo muestra la industria maquiladora (Zibechi, 2006). También las pequeñas y medianas empresas han cambiado su organización en forma de cluster aprovechando las economías de aglomeración y mejorando su competitividad (Porter, 1998). Esto provoca una reorganización del

espacio entendido como “producto social” (Ciccolella, 1993; Santos, 1996) y cuyos componentes básicos son la configuración territorial –conjunto de elementos naturales que han sido modificados o lo son a través del accionar del hombre– y la dinámica social –conjunto de relaciones que se establecen en una sociedad en un tiempo y lugar determinado–. Asimismo se produce una reterritorialización que transforma la ocupación y los usos de los territorios –no sólo de su contenido físico sino también de sus construcciones histórico-culturales–, en la búsqueda de un reposicionamiento espacial competitivamente estratégico (Ceceña, 2008).

En la geografía económica de este siglo las nuevas rutas tienden a conectar a los grandes centros de producción y consumo del mundo (Anexo III, Informe del CCT, 2002) tratando de abaratar y agilizar los traslados –diversificando sus medios: ferrocarriles, autopistas, ríos, canales y cables de fibra óptica– y permitiendo también su control. Así la integración se convierte “hacia afuera”, exógena, en vez de propiciar una integración “hacia adentro” (Barreda, 2005).

El Informe del BID (2000:15) reconoce que pese a existir una correlación entre infraestructura y desarrollo, la relación de causalidad no es evidente en la medida que las inversiones se dirigen hacia las regiones de mayores niveles de desarrollo económico. Si bien la integración de la infraestructura incrementaría la productividad de los agentes económicos y mejoraría la calidad de vida de la población, su impacto efectivo no resultaría de la mera construcción de la obra sino de la concurrencia de un conjunto de otros factores –la provisión de servicios deberá atender las demandas efectivas, buena gestión de los mismos, las obras deberían acompañarse de políticas sectoriales para consolidar la demanda y la provisión combinada de distintos tipos de infraestructura permitiría la generación de sinergias–.

Estas consideraciones y el discurso oficial que surge de los distintos documentos –particularmente tanto de las Cumbres Sudamericanas como del MERCOSUR– llevan a que algunos autores (Senhoras-Vitte, 2008; Señorras, 2008; Menna, 2008; Vargas, 2005) perciban a la IIRSA como una estructura teórica neoliberal para la construcción de un espacio privilegiado de la economía internacional en función del capital trasnacional en el que las estrategias de integración fueron elaboradas a partir de la localización de las principales riquezas naturales de América del Sur.

La IIRSA sería precisamente la pieza sudamericana que integra al continente en este proceso de forma subordinada, en un doble carácter: hacia Brasil, “por parte de los países sudamericanos” (Zibe-

chi, 2006; Carvalho, 2006) y al mercado y empresariado mundial” por el conjunto de la región” (Zibechi, 2006; Senhoras- Vitte, 2008).

Se vincula al IIRSA con un proyecto de expansión geoeconómica y geoestratégica de Brasil de inserción en la economía internacional, con proyecciones hacia el Pacífico y el Caribe al complementarse con los planes plurianuales de inversión en integración de infraestructura nacional de las diferentes regiones del territorio brasileño, que muestran la funcionalidad de redes físicas interconectadas –interna y externamente– y energéticas para abastecer las áreas centrales industrializadas del continente. Según Zibechi (2006:5) a Brasil le permitiría afianzar su liderazgo regional a través de la incorporación a su zona de influencia de los países de su entorno geográfico más próximo y luego a toda Sudamérica, con el fin de fortalecer su economía frente al ALCA.

Sostiene el autor citado en el párrafo anterior que Brasil es el más interesado de la región en poder sacar su producción industrial y su agrobusiness por el Pacífico, además algunas de las empresas que construyen parte de la infraestructura son brasileñas –Constructora Norberto Odebrecht, la petrolera Petrobrás– y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social –BNDES– es uno de los principales financiadores de la IIRSA.

Las obras previstas por la AIC en su gran mayoría son en las zonas de fronteras de Brasil con sus países vecinos. Precisamente para este país, desde el origen, el proyecto sudamericano tuvo una lógica política acompañada siempre de un fuerte énfasis en el desarrollo de la conectividad física y energética fundamentada en su ubicación geográfica, necesidades y potencialidades porque, precisamente, *el aumento de la competitividad brasileña en el mercado internacional depende, en gran medida, de la integración de Sudamérica*” (Carvalho, 2006: 64).

Esa característica complementaria entre lo nacional, regional e integración a los mercados mundiales, se ve corroborada por el nuevo planeamiento territorial y las obras de integración física para incrementar los flujos de riquezas producidos y consumidos en América del Sur. Incidiendo ello negativamente en su rico potencial –biodiversidad e historia precolombina–, en el incremento de los conflictos sociales derivados de las migraciones, tenencia y concentración de tierras y en los conflictos ambientales –desmantelamiento por la expansión de la frontera agrícola y presión sobre la conservación de las tierras indígenas– (Senhoras-Vitte, 2008: 56).

Los proyectos de construcción de la IIRSA se adecuarían a las demandas del ALCA y a los Tratados de Libre Comercio que en este sentido EE.UU viene propiciando con los países latinoamericanos.

Se agregan otras iniciativas en el continente americano representadas por los procesos territoriales en el país del norte –en el Sureste, desde el Mississippi hasta la Costa Atlántica, que empalma una compleja y multimodal infraestructura física regional por la que se reorganiza su llamado “Patio Trasero”– y en México y América Central el Plan Puebla Panamá (Senhoras-Vitte, 2008; Vargas, 2005). De este modo, Harvey (2004) y Portillo (2004) sostienen que siguen la dirección de una nueva forma de expansión imperialista en el sentido interior-litoral, priorizando la economía internacional en detrimento de una integración centrada en el mercado interno y, para otros (Senhoras, 2008), todas estas iniciativas no son más que elementos estructurantes de la política hegemónica estadounidense para las Américas y el Caribe.

La IIRSA adoptó un diseño desde una perspectiva puramente económica, mercantil, de fomento al comercio interno e interregional. Los documentos, discursos y el aparato político-institucional que la estructuran⁸ tienen este sentido. De este modo, las obras de infraes-

⁸ La estructura institucional está compuesta por:

- El Comité de Dirección Ejecutiva –CDE–, constituido por Ministros de Estado en los ámbitos de infraestructura o planificación. Es la instancia directiva de IIRSA, responsable de definir los lineamientos estratégicos y de aprobar los planes de acción de las Iniciativas surgidas de las reuniones de los Coordinadores Nacionales, de los Grupos Técnicos Ejecutivos –GTEs– y del Comité de Coordinación Técnica –CCT–, así como de los propios países.
- El Comité de Coordinación Técnica –CCT–. Está integrado por representantes del Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, la Corporación Andina de Fomento –CAF– y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata –FONPLATA–. Su Secretaría está localizada en el INTAL.
- Las Coordinaciones Nacionales –Cs Ns–. Tienen a cargo la coordinación interministerial, a fin que, además de los ministerios sectoriales –transporte, energía y comunicaciones–, los ámbitos de Relaciones Exteriores, Planeamiento y Economía sean involucrados. Los Coordinadores Nacionales también facilitan la participación de otros sectores de la sociedad –sector privado, gobiernos subnacionales o sociedad civil– en las actividades desarrolladas en IIRSA. Lideran la ejecución del plan de trabajo de la Iniciativa.
- Los Grupos de Técnicos Ejecutivos –GTEs–. Constituyen el nivel de trabajo técnico de la Iniciativa. Están integrados por funcionarios y expertos de los países, pertenecientes a aquellas agencias de gobierno que sean pertinentes de acuerdo a la agenda de trabajo del mismo.

estructura aparecen vinculadas a la necesidad de los mercados mundiales de lograr un flujo sostenido e incremental de las exportaciones de materias primas y recursos naturales de modo competitivo, sin considerar que la sobreexplotación de los recursos puede llevar a su agotamiento, como en el caso del gas y el petróleo (Zibechi, 2006).

3. El Eje MERCOSUR – Chile

El Eje MERCOSUR-Chile es el mayor en términos de flujos de transporte e intercambio de mercaderías. Une algunas de las principales ciudades y centros económicos de Sudamérica –San Pablo, Región Metropolitana de Chile y Buenos Aires–. Abarca toda la República Oriental del Uruguay; el centro de Chile –regiones de Coquimbo, Valparaíso, Libertador O'Higgins, y la Región Metropolitana de Santiago–; el centro y noreste de Argentina –provincias de Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, La Pampa, San Luis, Mendoza y San Juan–; el sur de Brasil –los estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul–; y el sudeste del Paraguay –región al este del Río Paraguay y al norte-oeste del Río Paraná, o región occidental paraguaya–.

Mapa N° 2. Eje MERCOSUR – Chile



Fuente: IIRSA

A través de él se busca impulsar inversiones en transporte, energía y telecomunicaciones, que permitirían reducir el costo de producción, a fin de potenciar y dar sostenibilidad al crecimiento económico del Eje y consolidarlo como pilar fundamental de la economía suramericana. Tal como está diseñado facilitaría la conexión entre los países del MERCOSUR y Chile con los del Océano Pacífico y Atlántico y entre ellos. Se encuentra conectado directa y estratégicamente a los ejes interoceánico Central y Capricornio e indirectamente al eje Andino.

Este Eje tiene como finalidad integrar la región norte de Argentina, la sureste de Brasil, la centro-norte de Chile, la comprendida al este del río Paraguay y noroeste del río Paraná en Paraguay, así como también la totalidad de Uruguay, abarcando una extensión territorial de 3.1 millones de Km². Su Producto Bruto es cercano a los US\$ 469,7 miles de millones, representando su área de influencia el 62% del valor de los bienes y servicios de la República Argentina, el 63% de la República Federativa de Brasil, el 52% de la economía chilena, el 50% de la economía paraguaya y la totalidad de la economía de Uruguay. Así genera casi el 70% de la actividad económica Sudamericana.

Entre las actividades económicas dominantes se encuentran: la producción primaria e industrias extractivas -cereales, oleaginosas, hortalizas, frutas, carnes, pieles, cueros, madera, pescados, minerales metálicos y no metálicos, algodón, tabaco, petróleo y gas-; agroindustria; industria -entre las que se destacan: metalurgia, siderurgia y aluminio, alimentos y bebidas, química y petroquímica, metalmecánica, automotriz, aeronáutica, electrodomésticos, textil, materiales de construcción y confecciones- y; servicios -portuarios, de logística y comercio exterior, turismo, financieros, de transportes y comunicaciones, electricidad, gas y agua-. Sin embargo, las exportaciones totales dependen de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales y los productos de alta tecnología sólo tienen una baja participación.

La población estimada del eje es de 126 millones. La densidad promedio es de 41 habitantes por km², valor relativamente alto considerando la extensión geográfica. La población es alrededor de un 15% rural y un 85% urbana.

Las barreras geográficas que afectarían el flujo de comercio entre los países se localizan al Oeste, la cordillera de los Andes y al Este la presencia de grandes ríos (Ospina, 2007). La infraestructura a realizarse es principalmente de carreteras, localizándose la mayoría de los proyectos en la zona Sur de Brasil, Uruguay y la provincia de Buenos

Aires en Argentina. Asimismo se observa la existencia de proyectos que mejorarían la conexión de los países del bloque con Chile y con los puertos ubicados en el Océano Pacífico, lo que favorecería el comercio con los mercados estadounidenses y asiáticos. Si bien estos últimos no son los principales destinos de las exportaciones de Argentina, Uruguay y Paraguay, sí lo son para Brasil. Paraguay se presenta como el país más aislado en cuanto a infraestructura terrestre.

También se estableció para este Eje proyectos de construcción de centrales termoeléctricas y de líneas de transmisión eléctricas, permitiendo una adecuación del sistema e infraestructura energética acorde a la elevada demanda que requieren su sistema de producción y el uso domiciliario de una alta densidad de población concentrada en ciudades como Santiago, Buenos Aires, Montevideo, San Pablo, Río de Janeiro, Belo Horizonte y Curitiba.

Las delegaciones de los países que conforman el Eje definieron por consenso agrupar los proyectos en seis grupos, en donde cada uno tiene determinada su función estratégica.

El **Grupo 1:** interconexión Belo Horizonte-Frontera Argentina/Brasil-Buenos Aires. Busca mejorar la estructura y la logística necesaria para un buen desempeño de la región en los mercados globales y aprovechar las condiciones de escala y demanda de la zona. Los proyectos aquí planteados se encaminan hacia la terminación de tramos de rutas y la ampliación de puertos y aeropuertos.

El **Grupo 2:** interconexión Porto Alegre - Colonia-Buenos Aires. Su función principal es consolidar los estándares de infraestructura para mejorar la competitividad de la región, sustentando una base logística para la industria. Se destaca el acondicionamiento de rutas y ferrovías junto con la construcción de puentes.

El **Grupo 3:** interconexión Valparaíso-Buenos Aires. Tiene como objetivo mejorar los lazos comerciales y de servicios, permitiendo que Chile pueda actuar como plataforma logística para los demás países del eje.

El **Grupo 4:** interconexión Mercedes-Santa Fe-Salto- Paysandú. Trata de reforzar los flujos comerciales y de servicios entre los centros económicos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, principalmente mediante la construcción y mejoramiento de rutas.

El **Grupo 5:** energético. Está orientado, principalmente, a proporcionar un aumento en la capacidad de generación, transmisión y distribución de energía, en un área demográfica y de producción industrial muy densa. Asimismo busca incrementar el grado de confiabilidad de los sistemas eléctricos y gasíferos de la zona y la

diversificación de la matriz energética de los países del MERCOSUR. Entre sus obras se destacan la construcción de gasoductos, la colocación de líneas de alta tensión, elevación de una represa y la construcción de plantas hidroeléctricas.

El **Grupo 6:** Pehuenche. Su función estratégica es la de brindar alternativas de conectividad y servicios a los flujos comerciales de los países del MERCOSUR y Chile, dinamizar el desarrollo intrarregional y promover el desarrollo del turismo integrado en la Región.

Cuadro N° 2. Proyectos del Eje MERCOSUR-Chile –por Grupos–

Grupo	País	Nombre proyecto	Inversión	Estado de situación	Estudios Ambient.
G01	Argentina	Construcción e implantación de control integrado de carga en Paso de los Libres			
G01	Argentina	Duplicación de la Ruta Nacional N° 14 entre Paso de los Libres y Gualaguaychú Proyecto Ancla * Proyecto A.I.C.** <i>Objetivo</i> Ampliación de la capacidad operativa de la vía, incremento de la seguridad vial, optimizando el transporte carretero entre Argentina y Brasil. El proyecto de ampliación de capacidad de la ruta nacional n° 14 la convertirá en una autovía de 2 calzadas, de dos carriles cada una por sentido de circulación, desde Ceibas (provincia de Entre Ríos) hasta Paso de los Libres (provincia de Corrientes). <i>Solución:</i> Se ha planteado el proyecto en 8 tramos, 5 en la provincia de Entre Ríos y 3 en Corrientes. Las obras previstas en cada tramo son: duplicación de calzada para mejorar el nivel de servicio -reformulación de accesos y reordenamiento de travesías urbanas (eliminación de cruces peligrosos, incorporación de colectoras, etc.)- señalización, iluminación, balizamiento, defensas, obras de seguridad y obras complementarias.	BID: 385.000.000 en Ejec. Tesoro Nac. 395.000.000 en Ejec. Inversión total en us\$ 780.000.000	Etapa del proyecto: Ejecución	No posee licencia ambiental No cuenta con estudios de ingeniería
G01	Argentina	Nuevos puentes Argentina - Brasil (Río Uruguay)			
G01	Brasil	Adecuación del tramo navegante - Río do Sul			
G01	Brasil	Ampliación de la infraestructura del puerto de Sao Francisco do Sul (construcción y recuperación de los muelles y dragado del puerto)			

G01	Brasil	Ampliación del aeropuerto de Campinas			
G01	Brasil	Ampliación del aeropuerto de Guarulhos			
G01	Brasil	Conclusión de la duplicación del tramo San Pablo - Curitiba			
G01	Brasil	Construcción del anillo vial San Pablo (tramo sur)			
G01	Brasil	Construcción del tramo Santa Maria -Rosario do Sul (br-158 / rs)			
G01	Brasil	Construcción y pavimentación de la ruta br-282/sc Florianópolis-frontera con Argentina			
G01	Brasil	Duplicación del tramo Palhoca - Osorio (br- 1011SC ITS) Proyecto A.I.C. ** <i>Objetivo:</i> Promover o aumentar la capacidad y mejorar la seguridad vial, eliminar puntos críticos, recuperar los pasivos ambientales, minimizar la agresión al medio ambiente mejorando el flujo rodoviario de carga de pasajeros en el corredor MERCOSUR. Solución: Duplicación y modernización de 337,5 km. de la rodovía br-101/sc/rs contemplando la ejecución y restauración de puentes, construcción de túneles, viaductos, pasajes interiores y pasarelas.	Tesoro Nacional 700.000.000 en ejec.	Etapas del proyecto ejec.	No posee licencia ambiental. Si cuenta con estudios de ingeniería.
G01	Brasil	Mejoramiento de la infraestructura del Puerto de Itajaí, se (recuperación del muelle norte y dragado)			
G01	Brasil	Nuevos puentes Argentina - Brasil (Río Uruguay)			
G01	Brasil	Recuperación de las instalaciones y muelles del puerto de laguna (sc)			
G01	Brasil	Recuperación de Porto Alegre - Uruguiana (br-290 / rs)			
G01	Paraguay	Aeropuerto de Encarnación			
G01	Paraguay	Aeropuerto Guaraní - de carga regional			
G01	Paraguay	Aeropuerto Pedro Juan Caballero			
G01	Paraguay	Modernización del Aeropuerto de Asunción			
G02	Argentina	Nueva conexión entre Argentina y Uruguay			
G02	Brasil	Adecuación del tramo río Grande - Pelotas (br-392/rs)			
G02	Brasil	Adecuación ferroviaria de trocha brasileña Rivera - Santana do Livramento - Cacequi			
G02	Brasil	Ampliación de los muelles del puerto de Rio Grande			

LOS CAMBIOS EN LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES...

G02	Brasil	Construcción del puente internacional Jaguaráo - Rio Branco Proyecto A.I.C. ** <i>Objetivo:</i> Mejorar el tráfico internacional rodoviario de carga y pasajeros; complementar la conexión viaria entre Brasil y Uruguay, permitiendo una interacción más intensa de potencialidades económico-comerciales y la permeabilidad socio cultural: desviar el tránsito comercial de la ruta Chui/Chuy, para preservar la reserva ecológica y aliviar el trecho rodoviario Pelotas/Río Grande (br-392/rs); preservar la ruta litoraleña para el tráfico liviano y de turismo. <i>Solución:</i> Construir un segundo puente internacional rodoviario sobre el río Jaguaráo, en las proximidades de las ciudades de Jaguaráo/Brasil y Rio Branco/Uruguay, incluyendo la infraestructura para complementar sus respectivos accesos.	Tesoro Nacional 35.000.000 no iniciado	Etapa del proyecto pre-ejecuc.	No posee licencia ambiental. No cuenta con estudios de ingeniería. Iniciado los estudios Monto de los estudios en us\$ 1900000 Fuente de financ. de los estudios: Tesoro Nacional
G02	Brasil	Transporte multimodal en sistema laguna Merín y Lagoa Dos Patos.			
G02	Uruguay	Adecuación del corredor Río Branco -Montevideo - Colonia - Nueva Palmira: Rutas n° 1,11, 8,17,18 y 26, rutas 23 y 12 Proyecto Ancla * Proyecto A.I.C.** <i>Objetivo:</i> El proyecto constituye la primera etapa de rehabilitación del corredor MERCOSUR- Chile, en su recorrido por territorio uruguayo, y apunta a mejorar el nivel de servicio de los tramos que lo integran. Esta se logra a través de tratamientos superficiales y refuerzos estructurales, mientras que para mejorar las condiciones de seguridad se ejecutarán obras que involucran cambios de trazado de algunas curvas peligrosas, by-pass de centros poblados, definición de nuevos trazados, adecuación de la señalización, la demarcación, la iluminación e instalación de otros elementos de seguridad (barreras, despertadores, etc.), Esta primera etapa de rehabilitación, que apunta a la consolidación de la infraestructura vial a los efectos de adecuarse a los nuevos requerimientos del transporte internacional de cargas, se ampliará en función de los requerimientos crecientes del tránsito futuro, fundamentalmente a partir de la concreción del puente Colonia -Buenos Aires. El proyecto apunta a mejorar la integración física del MERCOSUR, y en particular del eje	BID 70.000.000 en ejec. CAF 10.000.000 en ejec. Grupo Banco Mundial 56.000.000 en ejec. Tesoro Nacional 87.200.000 en ejec. FOCEM 4.300.000 en ejec. Privados 1.500.000 finalizado. A definir 5.000.000 solicitado. Inversión total en us\$ 234.000.000	Etapa del proyecto ejec.	Si posee licencia ambiental. Si cuenta con estudios de ingeniería

		<p>vial vertebral MERCOSUR-Chile que une las ciudades de Río de Janeiro, San Pablo, Buenos Aires, Santiago de Chile y Valparaíso, integrando en el futuro el puente Colonia -Buenos Aires según las previsiones del anuario estadístico de transporte 2000, para el año 2015 el transporte internacional de cargas a través de los pasos de fronteras de Uruguay se incrementará en un 256 % y el principal receptor de este tránsito, generado mayormente por el puente Colonia - Buenos Aires, es el eje integrado por las rutas 1, 11,8, 17, 18 y 26, que une los pasos de frontera de Colonia y Río Branco. El gobierno de Uruguay, considera necesaria la extensión del corredor hasta Nueva Palmira mediante las rutas 23 y 12, para su vinculación con una alternativa de conexión física con Argentina a la altura de Zárate-Brazo largo.</p> <p><i>Solución:</i> El proyecto prevé obras de conservación, construcción de carreteras y puentes, servicios en las rutas 1, 50 etc. sin tanta especificación.</p>			
G02	Uruguay	Adecuación ferroviaria de trocha brasileña Rivera - Santana do Livramento - Cacequi			
G02	Uruguay	Ampliación del Puerto de la Paloma			
G02	Uruguay	Ampliación del Puerto Sauce con nuevos lugares de atraque, y de su recinto portuario para el desarrollo de actividades logísticas			
G02	Uruguay	Central térmica de ciclo combinado de Puntas del Tigre			
G02	Uruguay	Conexión ferroviaria la charqueada al ramal Río Branco			
G02	Uruguay	Construcción de Puerto Seco próximo al puerto de Montevideo			
G02	Uruguay	Construcción del puente internacional Jaguarao - Río Branco			
G02	Uruguay	Estación internacional Rivera - Santana do Livramento			
G02	Uruguay	Expansión del puerto de Colonia (muelles, dragado e incorporación de áreas)			
G02	Uruguay	Modernización del puerto de Montevideo y obras complementarias			
G02	Uruguay	Nueva conexión entre Argentina y Uruguay			
G02	Uruguay	Paso de frontera en el corredor Montevideo - Chuy			
G02	Uruguay	Puerto Seco de Rivera			
G02	Uruguay	Reacondicionamiento de la ferrovía entre Montevideo y Rivera			

LOS CAMBIOS EN LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES...

G02	Uruguay	Reacondicionamiento de la ferrovía Sudriers - La Paloma			
G02	Uruguay	Reacondicionamiento de la ruta Montevideo - Fray Bentos, rutas n° 1, 3, 11, 23, 12 y 2			
G02	Uruguay	Reacondicionamiento de la ruta Montevideo - Rivera			
G02	Uruguay	Rehabilitación del ramal ferroviario Montevideo - Río Branco			
G02	Uruguay	Ruta n° 26: reacondicionamiento del tramo Río Branco - Paysandú			
G02	Uruguay	Transporte multimodal en sistema laguna Merín y Lagoa dos patos			
G02	Uruguay	Traslado de la terminal pesquera de Montevideo			
G03	Argentina	Construcción de cobertizos en el paso Cristo Redentor			
G03	Argentina	Duplicación de la Ruta nacional n° 7: Junín - Justo Daract			
G03	Argentina	Mejoramiento y reconstrucción del ferrocarril San Martín (Mendoza - Buenos Aires)			
G03	Argentina Chile	Optimización de la operación del túnel Cristo Redentor			
G03	Argentina Chile	Optimización del sistema paso de frontera Cristo Redentor			
G03	Argentina Chile	Proyecto ferroviario Los Andes (Chile)-Mendoza (Argentina) (ferrocarril trasandino central) Proyecto Ancla* Proyecto A.I.C.** <i>Objetivo:</i> Construcción de un cruce ferroviario en la cordillera de los andes, que una Luján de Cuyo, en la provincia de Mendoza con los Andes, en la V región de Chile. Facilitando el intercambio de bienes y servicios dentro del continente como de la región con el resto del mundo y aliviando el tráfico que circula por el paso Cristo Redentor, que actualmente se encuentra saturado. Se pretende disminuir los periodos de carga detenida durante el invierno (el paso se cierra en promedio durante 35 días al año). <i>Solución:</i> Iniciativa privada presentada al sistema de concesiones. A grandes rasgos, el proyecto consiste en la construcción en el sector del paso los libertadores de túneles ferroviarios; la rehabilitación de la infraestructura ferroviaria entre Chile y Argentina, la electrificación del ramal y la habilitación de una represa hidroeléctrica en territorio argentino para autoabastecer de energía al proyecto; la construcción de estaciones multimodales en ambas cabeceras de los túneles para transporte de pasajeros y transporte de vehículos livianos y camiones.	Privados 5.100.000.000 no iniciado	Etapas del proyecto pre-ejecución	No posee licencia ambiental. No cuenta con estudios de ingeniería

G03	Argentina	Repavimentación de la Ruta nacional n° 7 Potrerillos - límite con Chile			
G03	Argentina	Ruta nacional n° 7: construcción de variante ferroviaria Laguna La Picasa			
G03	Argentina	Ruta nacional n° 7: construcción de variante Palmira - empalme Ruta nacional n° 40			
G03	Argentina	Ruta nacional n° 7: construcción de variante vial laguna La Picasa			
G03	Argentina	Ruta nacional n° 7: duplicación del tramo Lujan - empalme Ruta nacional n° 188 (Junín)			
G03	Chile	Cobertizo zona Caracoles			
G03	Chile	Mejoras al acceso vial puerto de Valparaíso			
G03	Chile	Mejoras en el puerto de San Antonio			
G03	Chile	Puerto terrestre Los Sauces (Los Andes)			
G03	Chile	Ruta de las frutas: San Antonio - San Fernando			
G03	Chile	Ruta internacional ch-60 (sector Valparaíso - Los Andes) Proyecto A.I.C. ** <i>Objetivo:</i> Se requiere absorber el crecimiento de la demanda en el horizonte del proyecto mediante la duplicación de la capacidad actual de la ruta internacional 60 ch, -carretera estructurante que atraviesa transversalmente Chile-. Se inicia en la frontera chileno-argentina, en el sector del túnel del Cristo Redentor, y se extiende hacia el poniente hasta el puerto de Valparaíso. <i>Solución:</i> El proyecto abarca una longitud aproximada de 109 km. Está dividido en dos sectores. El primero se inicia a 12 km del puente las Vizcachas, comuna de los Andes, al oriente, y termina en la ruta 5 norte, con una longitud de 68,5 km. El segundo está entre el enlace el Olivo, en la ruta 5 norte, comuna de la Calera, y finaliza en el troncal sur, con una longitud de 39,5 km y acceso al puerto de Valparaíso. En los sectores que cruzan centros poblados se contemplan variantes a la actual ruta.	Privados 286.000.000 en ejec.	Etapas del proyecto ejec.	No posee licencia ambiental No cuenta con estudios de ingeniería
G03	Chile	Sistemas inteligentes de transporte para el nuevo acceso puerto de Valparaíso			
G03	Chile	Zona de extensión de actividades logísticas (puerto de Valparaíso)			

LOS CAMBIOS EN LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES...

G04	Argentina	Ampliación de la ruta provincial n° 26: tramo Victoria - Nogoyá			
G04	Argentina	Construcción de la conexión Nogo- yá -empalme ruta nacional n° 14			
G04	Argentina	Duplicación de la Ruta nacional n° 18: empalme Ruta nacional n° 12 - Ruta nacional n° 14			
G04	Argentina	Duplicación de la Ruta nacional n° 19: tramo Ruta nacional n° 11 - Córdoba			
G04	Argentina	Duplicación y repavimentación de la Ruta nacional n° 158: tramo San Francisco - Río Cuarto			
G04	Argentina	Mejoramiento de la conexión Cór- doba -Patquía (Ruta nacional n° 38) y by-pass al norte de las sierras de Córdoba			
G04	Argentina	Mejoramiento y duplicación de la ruta nacional n° 127 entre Paso de los Libres y Paraná			
G04	Argentina	Nuevo enlace físico entre Paraná y Santa Fe			
G04	Argentina Chile	Paso de frontera Pircas Negras			
G04	Argentina	Pavimentación de la Ruta nacional n° 150: tramo Ischigualasto - lími- te con Chile (Paso Agua Negra)			
G04	Argentina	Pavimentación de la Ruta nacional n° 76: Vinchina - paso de Pircas Ne- gras, provincia de La Rioja			
G04	Argentina	Reconstrucción y ampliación de la Ruta nacional n° 168: túnel sub- fluvial entre Paraná y Santa Fe Pro- yecto Ancla *	Tesoro Nacional 40.000.000 en ejec.	Etapas del proyecto ejec.	No posee licencia ambiental. No cuenta con estu- dios de ingeniería
G04	Argentina	Renovación y rehabilitación de los ramales a2, a10, a7 del ferrocarril Belgrano para cargas			
G04	Argentina	Túnel binacional Agua Negra			
G04	Chile	Duplicación de la Ruta nacional n° ch-5: tramo la Serena - Vallenar			
G04	Chile	Mejoramiento de la Ruta nacional n° ch-41 -Paso del Agua Negra			
G04	Chile	Túnel binacional Agua Negra			
G04	Uruguay	Ampliación y adecuación del aero- puerto de Salto			
G04	Uruguay	Mejora paso de frontera de Paysandú			
G05	Argentina	Central nuclear de Atucha 2			
G05	Argentina Paraguay	Construcción de planta hidroeléctri- ca de Corpus Christi			

G05	Argentina Brasil	Construcción de planta hidroeléctrica de Garabi			
G05	Argentina	Gasoducto del Noreste argentino Proyecto A.I.C.** <i>Objetivo:</i> Asegurar el abastecimiento de gas natural a la región noreste de Argentina -comprendida por las provincias de Salta, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Santa Fe- para uso vehicular, residencial y para la producción industrial y agroindustria. <i>Solución:</i> El gasoducto troncal tendrá de una longitud de 1.500 km. La obra comprenderá el gasoducto troncal y los ramales provinciales que derivarán del mismo, así como las correspondientes plantas compresoras y de regulación y medición, instalaciones de superficie y otras obras complementarias de carácter civil, eléctricas y de comunicaciones. Las mismas comprenderán la transmisión electrónica de datos, la operación a distancia, la telemedición, etc. En lo que respecta al gasoducto troncal, el mismo permitirá la vinculación de las reservas de gas ubicadas en el norte argentino y en Bolivia, con el sistema nacional interconectado de gasoductos troncales, lo que se realizará en las proximidades de la ciudad de Santa Fe.	Tesoro Nacional 1.000.000.000 en ejec.	Etapas del proyecto ejec.	No posee licencia ambiental No cuenta con estudios de ingeniería
G05	Argentina	Instalación de planta de regasificación de gas natural licuado (gnl) en Uruguay			
G05	Argentina	Línea de transmisión Yacyretá - Buenos Aires			
G05	Argentina	Repotenciación central nuclear embalse			
G05	Argentina Paraguay	Represa hidroeléctrica de Yacyretá. Llenado a cota 83			
G05	Bolivia Paraguay Uruguay	Gasoducto Urupabol (tramo ii)			
G05	Brasil	Gasoducto aldea brasileña (Argentina) -Uruguiana - Porto Alegre			
G05	Brasil Uruguay	Interconexión eléctrica entre Uruguay y Brasil			
G05	Brasil	Línea de transmisión Itaipú - Londrina -Araraquara			
G05	Brasil Paraguay	Sistema de Itaipú (existente) Proyecto Ancla*	Tesoro nacional 16.000.000.000 finalizado	Etapas del proyecto concluido	No posee licencia ambiental. No cuenta con estudios de ingeniería

LOS CAMBIOS EN LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL Y SUS IMPACTOS AMBIENTALES...

G05	Uruguay	Central térmica de base para Uruguay 400 mw			
G05	Uruguay	Instalación de planta de regasificación de gas natural licuado (gnl) en Uruguay			
G05	Uruguay	Interconexión eléctrica Salto Grande - Meló			
G05	Uruguay	Pequeñas centrales hidroeléctricas de Centurión y Talavera 65 mw sobre río Jaguarao			
G06	Argentina	Ampliación del puerto de Mar del Plata			
G06	Argentina	Corredor vial Bahía Blanca-Paso Pehuenche			
G06	Argentina	Corredor vial San Nicolás/Zarate-Paso Pehuenche			
G06	Argentina	Corredores ferroviarios acceso a los puertos de Mar del Plata y Quequén			
G06	Argentina Chile	Implementación del control integrado en el Paso Pehuenche			
G06	Argentina	Mejoramiento del puerto de Quequén			
G06	Argentina	Pavimentación de la ruta nacional N° 145: empalme ruta nacional N° 40 sur-acceso al paso Pehuenche. Proyecto Ancla *	CAF 28.000.000 en ejec. Tesoro Nacional 35.000.000 en ejec. Inversión total en u\$s 63.000.000	Etapas del proyecto ejec.	No posee licencia ambiental. No cuenta con estudios de ingeniería.
G06	Argentina	Pavimentación de la Ruta nacional n° 40 sur, tramo Malargüe - límite con Neuquén			
G06	Chile	Pavimentación del tramo puente Armerillo -Paso Pehuenche (ruta ch-115) Proyecto Ancla*	Tesoro Nacional 60.000.000 en ejec.	Etapas del proyecto ejec.	No posee licencia ambiental. No cuenta con estudios de ingeniería.

Fuente: Elaboración propia en base a IIRSA. **Nota:** *Proyecto Ancla: da sentido a la formación del Grupo y viabiliza las sinergias. Es identificado como el cuello de botella o el eslabón faltante de la red de infraestructura que impide el aprovechamiento óptimo de los efectos combinados del grupo de proyectos, en beneficio del desarrollo económico y social. Cada Grupo de Proyectos de IIRSA se conforma en torno a un proyecto ancla o a un proyecto ancla existente. **El Proyecto está incluido en la Agenda Consensuada del IIRSA.

Como se observa en el cuadro precedente, en el Eje objeto de

estudio, para su análisis, se seleccionaron aquellos proyectos comprendidos por la AIC y otros Ancla. Los mismos se encuentran en ejecución y su gran mayoría no posee licencia ambiental ni estudios de ingeniería⁹ por lo que su sustentabilidad ambiental es más retórica que real.

4. La implementación de la IIRSA y su afectación a la gobernabilidad regional

Como se planteara en la presentación, existe en la región una demanda interna insatisfecha por un nivel de gobernanza regional efectiva que permita proveer bienes públicos regionales como la integración física –infraestructura–. Desde esta perspectiva (Prats, 2003), la gobernanza determina la capacidad del gobierno o del esquema de integración de transformar las necesidades en políticas efectivas –gobernabilidad– que permitan la provisión de esos bienes públicos y de establecer patrones –reglas de juego, formales e informales– de interacción entre actores estratégicos¹⁰.

Esa reglas formales e informales se desprenden de la estructura político-institucional de la IIRSA y de la Metodología de Evaluación Ambiental y Social (CAF, 2009) la que asimismo identifica a los actores con el propósito de ser incorporados *«para que se propicie un dialogo orientado a una mirada prospectiva del territorio y un consenso a cerca de las posibilidades de potenciar su desarrollo con una perspectiva de sostenibilidad, para que las iniciativas, propuestas y recomendaciones derivadas de la evaluación sean conocidas, ‘aceptadas y lideradas por los actores claves en sus diferentes ámbitos de intervención –son necesarios–. Actores que cuenten con alta capacidad de injerencia en la toma de decisiones relacionadas con el territorio objeto de estudio y/o en sectores de desarrollo involucrados en la iniciativa IIRSA. Que tengan alta posibilidad de incidencia en las decisiones de política pública. Que cuenten con conocimientos especiali-*

⁹ Para ver las fichas técnicas de cada uno de los proyectos del Eje en consideración y su estado de situación, consultar Fichas oficiales del sitio Web IIRSA para el Eje MERCOSUR-Chile (Actualizados hasta junio 2010).

¹⁰ Prats (2003:243) siguiendo a Coppedge (1996) define a los actores estratégicos o relevantes como *“aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos; es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política”*. Los recursos de poder pueden derivar, entre otros, de los cargos o funciones públicas que desempeñan, la información y las ideas.

zados y particulares en temas o en la dinámica y comprensión del territorio. Que tengan un alto nivel de reconocimiento y legitimidad territorial y sectorial, tanto ambiental como social, como para incidir y liderar propuestas e iniciativas de desarrollo sostenible del territorio. Que cuenten con posibilidades de actuar directamente en el agrupamiento, diseño y ejecución de los proyectos de IIRSA que conforman el Grupo de Proyectos. Que tenga presencia y conocimiento ancestral del territorio». Si la gobernanza conforme a Prats (2003) apunta a la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad deriva de la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.

Aunque en la definición y selección de proyectos IIRSA se estableció que se dispondría de mecanismos que hagan efectiva la participación y la contribución activa de las comunidades involucradas e, incluso, en «La Metodología de Evaluación Ambiental y Social, con enfoque estratégico» referenciada se instituyó aspectos tales como tipos de participación y su efectivización en las fases de ejecución de la metodología, no obstante no se han incluido a los actores clave a lo largo de las diferentes fases de ejecución como los define el Estudio. Por tanto, los variados actores que refiere –especialistas ambientales, sociales y expertos en planificación territorial, funcionarios públicos, grupos y organizaciones sociales, grupos sectoriales y empresas privadas– en su gran mayoría han sido marginados en los Proyectos.

En cuanto a la gobernabilidad, ella hace a “*la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo*”(Prats, 2003: 244) y, conforme se expresara, tiene una dimensión analítica y normativa. El primer sentido refiere a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones. Desde un punto de vista normativo, la gobernabilidad “*requiere la identificación valorativa de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas*” (*Ibidem*) y vendría asociada con mayores niveles de democracia y bienestar, en tanto serían las fórmulas democráticas las que mejor canalicen las necesidades y las demandas ciudadanas y será en términos de bienestar social que se juzgue la bondad de las políticas públicas.

En base a estas consideraciones es dable plantearnos el interrogante: si existe un déficit democrático en el proceso de formulación de la planificación IIRSA y en su implementación. La gobernabilidad requiere de la participación social en la toma de decisiones.

En la AIC los proyectos han sido seleccionados con base a criterios que conjugan la cobertura geográfica de países y regiones, los flujos existentes y los potenciales; las inversiones que se hayan realizado recientemente, el interés y grado de participación del sector privado y por último la sustentabilidad ambiental y social. Ellos han sido adoptados sólo por parte de los Ejecutivos de los Estados Miembros IIRSA a través de su funcionalidad jurídico-institucional intergubernamental y, proponen una integración física a partir de una serie de obras de alto impacto para los ecosistemas y los medios de subsistencia, sin haber sido objeto de consulta o de participación ciudadana (Flórez, 2007). En consecuencia, se impidió determinar previamente la necesidad o no de estos proyectos de gran magnitud e identificar cuáles son las prioridades desde la perspectiva de la sociedad, afectando así a la gobernabilidad democrática regional en ambas dimensiones.

Si bien, tanto en la definición y selección de proyectos IIRSA se estableció que se dispondría de mecanismos que hagan efectiva la participación y en la «Metodología de Evaluación Ambiental y Social, con enfoque estratégico» se instituyó tipos de participación y su efectivización en las fases de ejecución, al presentarse los proyectos de manera aislada la sociedad no puede valorar, *prima facie*, la envergadura de su alcance y los costos totales de las inversiones. Asimismo los proyectos se construyen parcialmente para luego enlazarlos, lo que impide la vigilancia y control por parte de las poblaciones, quitándole transparencia y facilitando la burla de las leyes ambientales, afectando no sólo la capacidad de formulación de políticas sino su implementación (Prats, 2003).

Por tanto, revelan un déficit democrático que comprende tanto al proceso de formulación de la planificación del IIRSA (Senhoras-Vitte, 2008: 52) como a su implementación, ya que los proyectos se llevan adelante en silencio sin información por parte de los gobiernos ni la participación de la sociedad civil.

Las poblaciones aquejadas se enteraron, no sólo mal sino tarde, de cómo los iba a afectar en su cotidaneidad y sufrieron el costo de los efectos sociales, económicos y ambientales sobre los cuales no habían sido consultados. Gobernabilidad y transparencia son dos conceptos que deberían articularse en el proceso de implementación de los grandes mega proyectos. La consulta, cuando la hubo, no fue transparente desde la visión de los pueblos –por carencia de toda la información, tanto positiva como negativa que permitiera acompañar a los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental y que contemplara programas de desarrollo y su sustentabilidad–. Pese a que

en algunos hubo algún tipo de comunicación a las poblaciones (véase punto 5) por la presión de los movimientos sociales, ellas no tienen posibilidad de decisión. También existen ausencias respecto a su contribución al alivio de la pobreza, a la inclusión social y a la democracia real de las sociedades locales, respetando su diversidad cultural fundada en las diferencias biológicas y físicas de sus propios territorios.

Es de destacar que en el Informe EASE, IIRSA (CAF, 2009) se manifiesta que una de las líneas básicas de acción del IIRSA es valorizar la dimensión ambiental y social mediante la adopción de un enfoque proactivo, estableciendo criterios propios y considerando tal dimensión desde la concepción misma de los proyectos individuales que conforman los Grupos de Proyectos.

Este Informe señala también que es imprescindible incorporar una agenda ambiental y social que coadyuve a la obtención del desarrollo sostenible, identificando escenarios, tendencias, aspectos críticos, riesgos y oportunidades generados en los territorios de influencia de los Grupos de Proyectos; planteando recomendaciones de formulación e implementación para estos Grupos; estableciendo estrategias, líneas de acción e inversión asociadas que generen opciones de desarrollo sostenibles; facilitando un espacio para el diálogo constructivo entre los Gobiernos y los actores claves del área de influencia de los Grupos de Proyectos. Los hallazgos y las recomendaciones que lleven a la toma de decisiones formales, deben ser discutidas involucrando tanto a las autoridades gubernamentales y Organizaciones No Gubernamentales, como a representantes relevantes del sector privado y de la población local dentro del territorio afectado por el Grupo de Proyectos en análisis.

En él se destacan los principales ítems con implicancia potencial ambiental y social como la pérdida de la biodiversidad, la fragmentación de ecosistemas, la introducción de nuevas especies invasoras en ecosistemas frágiles, la ampliación de la frontera agrícola y pecuaria a expensa de la pérdida de áreas silvestres, la generación de focos de contaminación –radial y lineal–, la afectación de la calidad y el valor del paisaje, la potenciación de riesgos físicos, bióticos y sociales, la reconfiguración de la dinámica territorial: cambios y definición de nuevos usos del suelo en la organización espacial y funcional del territorio, la inducción a la aparición de enclaves y polos de desarrollo, los incentivos para nuevas intervenciones, la inducción de cambios en el crecimiento poblacional –vegetativo– y procesos migratorios, la generación de nuevas actividades económicas y de servicios, el cambio en la estructura de valor comercial del

suelo, las actividades legales o ilegales, la generación de transformaciones de patrones culturales, además de otros que se verifican en los contextos específicos.

En la implementación de la mayoría de los Proyectos, esta metodología no se ha utilizado como tampoco se incluyeron a los actores clave a lo largo de las diferentes fases de ejecución de acuerdo a lo ya expresado.

Las organizaciones de la sociedad civil ven con preocupación el concepto que se le otorga a esta herramienta metodológica de evaluación ambiental y social dado que su implementación adolece de inconsistencias. Dichas evaluaciones ambientales han sido propuestas como una forma de mitigar los impactos sociales y ambientales cuando en realidad deberían ser herramientas fundamentales que incorporen aspectos sociales y ambientales a las políticas, definiendo previamente la necesidad o no de estos proyectos de gran magnitud. En la mayoría de los casos, la sustentabilidad ambiental no ha sido garantizada con anterioridad a la propuesta de los proyectos sino que se plantea a posteriori la realización de los estudios ambientales (véase Cuadro 2).

Se agrega que en el Eje MERCOSUR-Chile los acuerdos intergubernamentales entre los Estados partes son débiles, tales como el «Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en el MERCOSUR». El mismo contiene una serie de enunciados programáticos, principios genéricos y orientaciones políticas. Tiene por objeto el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la aplicación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a mejorar la calidad ambiental y de vida de la población (Capítulo II). En cuanto a los principios que lo rigen (Capítulo I), entre otros, se establece la promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales. En el Capítulo III, relativo a la cooperación en materia ambiental, expresamente dice que los Estados Partes profundizarán el análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y las organizaciones de la sociedad civil y las controversias que surgieren respecto de la aplicación, interpretación o incumplimiento de las disposiciones de este Acuerdo, serán resueltas por medio del Sistema de Solución de Controversias vigente en el MERCOSUR.

El Acuerdo no resuelve el problema de los diferentes rangos en las autoridades de aplicación, sobre todo cuando afecta a más de una jurisdicción. Asimismo las normativas nacionales tienen grados de desarrollo diferenciado entre los países –Brasil presenta un mayor grado–, en consecuencia las decisiones que se tomen a nivel

de los Estados muchas veces son contradictorias y generan un obstáculo en detrimento del ambiente. En la XXXV Cumbre de Jefes de Estado realizada en Tucumán el primero de julio de 2008, en el comunicado conjunto expresaron su coincidencia en adoptar medidas para estimular la concientización y la participación ciudadana en el acceso a la información relativa al medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, es decir, los gobiernos reconocen una insuficiencia democrática en este aspecto: participación e información.

5. El caso del Proyecto de la Ruta 14 en el EJE MERCOSUR-Chile

En el caso de este proyecto es muy elocuente la limitación y rol que han tenido las poblaciones afectadas. El Proyecto Duplicación de la Ruta 14 –situada en el Grupo N° 1–, recorre las provincias argentinas de Entre Ríos, Corrientes y Misiones bordeando la frontera con Uruguay y Brasil.

Mapa N° 3. Ruta Nacional N° 14



Fuente: Bank Information Center

El objetivo oficial de este proyecto es la ampliación de la capacidad operativa de la vía y un sustancial incremento de la seguridad vial, optimizando el flujo de transporte carretero entre Argentina y Brasil, promoviendo su integración y su desempeño en los mercados globales¹¹.

Si bien se considera que aquellos proyectos que apuntan al mejoramiento de la infraestructura existente como el de una carretera, necesariamente no implican una amenaza ambiental ni social significativa (Zibeche, 2006), en la provincia de Misiones se llevaron a cabo varios estudios y seguimientos ambientales cuyos resultados, en términos de impactos ambientales y sociales, podrían ser un obstáculo para la construcción de la obra. Se recomendó considerar la obra de riego y anegamiento –lluvias– y el congestionamiento de tránsito durante la construcción. Tal como la obra ha sido planteada, se producirían los siguientes impactos;

- *Reasentamientos*: reubicación de 227 familias en 84 viviendas.
- *Expropiaciones*: de 430 hectáreas repartidas en 174 lotes rurales con la erradicación de 1.299 árboles frutales.
- *Vegetación Arbórea*: adicionalmente a los frutales erradicados, existe sobre la franja afectada por el proyecto 645 árboles que deberían removerse con motivos de construcción de la obra.
- *Especies Protegidas*: la obra traería consecuencias en la afectación a 35 hectáreas de bosque natural en la que se encuentran especies protegidas como el palo rosa y la araucaria (Bank Information Center).

Debido a los impactos ambientales identificados especialmente sobre la vegetación y la población, el equipo de proyección solicitó a la Dirección de Vialidad la profundización de los estudios y la consideración de nuevas alternativas; por el momento este tramo no se encuentra en el proyecto a ejecutar.

El 21 de julio del 2005 el Administrador General de la Dirección Nacional de Vialidad convocó a Audiencia Pública, en la ciudad de Pasos de los Libres en la provincia de Corrientes, con el objeto de exponer los informes correspondientes a la etapa preliminar del proyecto. De ella derivaron diversos planteos vinculados a:

Dar continuidad a la Autovía desde el COTECAR hasta el puente Internacional. Incorporar cruces peatonales.

¹¹ Fichas oficiales del sitio Web IIRSA para el Eje MERCOSUR-Chile (Actualizados hasta junio 2010).

- Solicitud de continuación de la autovía de la RN N° 14 hacia el norte.
- Acceso a estaciones de servicio ubicadas en las inmediaciones de la intersección de las RN N° 14 y N° 117.
- Solicitud de prever el cruce de ganado de un lado a otro de la Autovía.
- Solicitud de incluir en el proyecto lugares para ascenso y descenso de pasajeros de transporte público.
- Solicitud de pavimentación de banquetas.
- Solicitud de señalamiento horizontal y vertical con bandas sonoras y balizamientos en el cruce a nivel del FFCC con la RN N° 117.
- Solicitud que los retornos de la RN N° 117 entre los Km. 4.00 al Km. 8,04 sean emplazados cada un kilómetro.

De estos reclamos sólo se aceptó la incorporación de pasarelas aéreas y la pavimentación de la banquina externa de la nueva calzada a construir (*idem*).

En Colon, Entre Ríos, también se llevó adelante el 11 de noviembre del 2005 una audiencia pública convocada por la Dirección de Vialidad del gobierno de la provincia de la que surgieron las siguientes solicitudes:

- Solicitud de modificar el proyecto a fin de evitar expropiaciones en el Km. 161.5. Solicitud de prever acceso a las estaciones de servicios Shell ubicadas al acceso a la ciudad de Colón.
- Solicitud de modificar el proyecto de intersección en alto nivel entre la autovía RN N° 14 y la ruta Prov. N° 23 a fines de evitar expropiaciones de terrenos.

Sólo fue receptado el pedido de una persona de mantener su propiedad sin expropiar.

Por tanto en las Audiencia públicas locales las solicitudes, modificaciones y planteos, en su gran mayoría no fueron receptados y su incidencia en la toma de decisiones ha sido mínima.

A modo de conclusión

Del estudio surge que la implementación de estos proyectos se realiza bajo un desconocimiento ambiental y social, lo cual se ve potenciado por el modo de operar que presenta, la realización de proyectos aislados sin mostrar su conexidad. De esta manera se explica la ausencia de participación por parte de la comunidad, la cual se moviliza por casos específicos e íntimamente relacionados a problemas particula-

res tales como laborales, declive de la actividad de pequeños comerciantes y productores y/o descenso de la calidad de vida de la población local –particularmente de las comunidades costeras y ribereñas–, ocasionado por el desplazamiento de personas, por la pérdida de medios de vida, agravando la pobreza y arriesgando el futuro de las generaciones venideras. Los estándares sociales y ambientales son débiles e inadecuados los programas de mitigación de impactos y de monitoreo.

No existen vínculos claros entre las obras con la reducción de la pobreza y el mejoramiento del bienestar social; tampoco se advierten en los proyectos indicadores de mejoras que permitan juzgar las bondades de estas políticas públicas.

Se agregan los impactos ambientales negativos de alcance local, tales como los que sufrirán los cursos fluviales por la construcción de represas, las cuales además atentarán contra la valiosa biodiversidad; la degradación de ecosistemas naturales por su explotación o por la construcción y/o ampliación de carreteras, vías férreas, gasoductos y oleoductos.

Como se expresara, la población en general no ha sido informada o lo ha sido de manera errónea, sobre los alcances de cada proyecto y cómo se integrarían en la IIRSA, a su vez el acceso a la información de los proyectos y las políticas es limitado y dificultoso.

Ello se ve agudizado por la falta de participación social en sus diversas fases lo que denuncia un déficit democrático en el proceso de formulación e implementación de las políticas.

Así la IIRSA se presenta como un sistema de generación de conflictos regionales que pone en cuestionamiento la *capacidad de las instituciones democráticas nacionales y subregionales para asumir y procesar democráticamente el conflicto*», como sostiene Prats (2003:-260), lo que deriva en la insuficiencia de gobernabilidad democrática porque afecta a la implementación de las políticas. En ese aspecto la efectiva implementación de las decisiones no es sólo un requisito del buen funcionamiento de la democracia, sino que también es indispensable de la gobernabilidad. Si bien la formulación de políticas, es necesaria para la gobernabilidad, por sí sola no es suficiente sino que requiere su implementación.

La funcionalidad político-institucional del IIRSA tampoco contribuye a una mayor gobernabilidad.

De este modo y como se expresara en el planteamiento de la problemática de este estudio, sólo acompañados de gobernabilidad los bienes públicos alcanzarán los objetivos de impulsar el desarrollo sustentable y mejorar el bienestar social.

Bibliografía

- BANK INFORMATION CENTER, *Duplicación de la Ruta Nacional 14- Paso de los Libres-Gualeguaychú*, en: <http://www.bicusa.org/es/Project.10026.aspx>. Consulta 30-09-2010.
- BARREDA Andrés (2005), *Geopolítica, recursos estratégicos y multinacionales*. 20 de diciembre, en: www.alainet.org.
- BARTESAGHI Lucía, CERONI Mauricio, DÍAZ Ismael, FACCIO Carolina. Coordinadores: ACHKAR Marcel, DOMINGUEZ Ana (2006), *IIRSA Integración de Infraestructura Regional Sudamericana*.
 - *Otro paso en la explotación de los Pueblos y Territorios Sudamericanos*. Programa Uruguay Sustentable Redes - Amigos de la Tierra Uruguay, en: <http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2008/10/iirsa2.pdf> Consulta 30-09-2010.
- BID -Banco Interamericano de Desarrollo- (2000), *Nuevo impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*, diciembre, INTAL-BID, en: <http://www.iadb.org>.
- CAF -Corporación Andina de Fomento- (2009), *Metodología de evaluación ambiental y social. Con enfoque estratégico EASE - IIRSA*. Grupo Técnico: Szauer María Teresa, Paolillo Alfredo, Peña Fanny; Consultores: Bagarozza Yanneth, Páramo Gabriel, Villamizar Germán y Giménez Hernán, junio, en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease_metodologia_iirsa.pdf
- CARTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL, presentadas al Comité IIRSA, en: <http://www.bicusa.org/es/Article.10936.aspx>
- CARVALHO Guilherme (2006), *La integración sudamericana y Brasil*, Action Aid, Rio de Janeiro, Brasil.
- CCT (2002), Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT) del «*Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*», Guayaquil, Colombia, en: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_anexo3_informe_comite_coordinacion_tecnica.pdf 2002, Guayaquil.
- CECEÑA Ana Esther (2008), «Hegemonía, emancipaciones y políticas de seguridad en América Latina: dominación, epistemologías insurgentes, territorio y descolonización». Programa Democracia y Transformación Global. *Cuadernos populares*. Lima, septiembre, en: <http://www.democraciaglobal.org/facipub/upload/publicaciones/1/406/files/hegemonia%20emancipaciones%20y%20politicas%20de%20seguridad.pdf>
- CEPAL (2009), *Panorama Social de América Latina 2009*, Naciones Unidas, Noviembre.
- CEPAL (2009a), *El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009, crisis y recuperación*, Naciones Unidas.
- CEPAL (2009b), *Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe, 2008-2009*, Naciones Unidas.
- CICCOLELLA Pablo (1993), *Integración y Mundialización: Claves de la*

- reterritorialización capitalista en el Cono sur de América Latina*, Geógrafos.
- CICCOLELLA Pablo (1998), «Fronteras, territorios y mercados en el contexto de los procesos de integración económica regional», en *Aportes para la integración Latinoamericana*, Año IV, N° 4, julio, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP; La Plata, Argentina.
 - DE LOMBAERDE Philippe y GARAY Jorge S. (2008), «El nuevo regionalismo en América Latina», en: P. De Lombaerde, S. Kochi y J. Briceño Ruiz, eds. *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Siglo XXI, Madrid.
 - DOS SANTOS Theotonio (2010), «Capitalismo contemporáneo: Notas sobre la crisis estructural y la crisis de la coyuntura», *América Latina en movimiento*, ALAI, 16 de junio, en: <http://alainet.org/active/39584&lang=es>
 - FLÓREZ Margarita (2007), *La IIRSA: ¿Un lenguaje común?*, en: http://www.ecoportal.net/Contenido/Temas_Especiales/Globalizacion/La_IIRSA_Un_lenguaje_com_un21-03-07.
 - GUILLEN ROMO Héctor (2001), «De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina», *Comercio Exterior*, Vol. 51, N° 5, mayo, México.
 - HARVEY David (2004), *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*; Madrid, Akal, España.
 - IIRSA, Sitio oficial: <http://www.ursa.org/ejeMercosur-Chile.asp?CodIdioma=ESP>
 - KAPLAN Marcos (1997), «La integración internacional de América Latina: perspectiva histórica-estructural», en: López Ayllón, Sergio, Coordinador, *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*, Universidad Nacional Autónoma de México.
 - KRUGMAN Paul (1991), *Geography and Trade*, Cambridge, M.A: The MITE Press.
 - MELLADO Noemí B. -editora- (2009), *MERCOSUR Y UNASUR ¿Hacia dónde van?*, Lerner Editora SRL, impreso en Córdoba, Argentina.
 - MELLADO Noemí Beatriz, GAJATE Rita M. (1998), «La inclusión de las regiones en el MERCOSUR», en: *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana. Globalización e integración hacia el siglo XXI*, Año IV, N° 4, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP; La Plata, Argentina.
 - MENNA Mónica (2008), «Sobre la nueva «conquista del desierto»: El IIRSA en la patagonia argentina», *Theomai*, segundo semestre, número 18, Red Internacional de Investigadores Theomai sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo; Quilmes, Argentina.
 - OSPINA Germán (2007), *IIRSA: Actualización de la visión de negocios. Eje MERCOSUR- Chile*, setiembre; Santiago de Chile.
 - PORTER Michael E. (1998), *On Competition*, Boston: Harvard Business review book.

- PORTILLO Lubis (2004), “El Eje de Desarrollo Occidental obedece a los Intereses del ALCA”, *Soberanía, info*, 26 de enero, http://www.soberania.org/Articulos/articulo_699.htm
- PRATS Joan Oriol (2003), «El concepto y el análisis de la gobernabilidad», *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córsega 255, 5° 1ª 08036 Barcelona, España.
- RESOLUCIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS SOBRE EL IIRSA (2008), «IIRSA Impacta negativamente en territorios indígenas», 3 de marzo, en: <http://www.geocapacitacion.com.ar/biblio/tercer/vivianaq/iirsa.doc>
- ROFMAN Alejandro y MARQUEZ Nora (1995), «Economías regionales e integración sub-regional. «Un desafío pendiente», en: *Integración y Sociedad en el Cono Sur*, Espacio Editorial, 1ª edición; Argentina.
- SANCHEZ PARGA José (2009), «El estado del Estado en la actual sociedad de mercado», *Nueva Sociedad*, 221, mayo-junio, Argentina.
- SANTOS Milton (1996), *De la totalidad al lugar*, edit. Oikos-tau, primera edición, Barcelona, España.
- SENHORAS Eloi Martins-VITTE Claudete De Castro Silva (2008), «Planejamento territorial da integração regional Sul-Americana», en Bertoni Liliana, coordinadora, *Infraestructura e Integración Regional*, editorial Dunken; Buenos Aires, Argentina.
- TELAM -Agencia de Noticias de La República Argentina-<http://www.telam.com.ar/vernota.php?tipo=N&idPub=199219&jd=236409&dis=1&sec=1> Consulta realizada 30-09-2010.
- VARGAS Mónica (2005), «Integración de la Infraestructura Regional sud-americana (IIRSA). Proyectos en Bolivia», en *Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales en Sudamérica*, FOBOMADE Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo, <http://www.fobomade.org.bo/publicaciones/docs/5pdf>
- ZIBECHI Raúl (2006), *IIRSA: la integración a la medida de los Mercados*, Programa de las Américas Informe Especial, 13 de junio, en: www.ircamericas.org/esp/3314